

Andrzej Borowicz\*, Bożena Mikołajczyk\*

PROBLEMY ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA  
OGNIW SPÓŁDZIELCZOŚCI MIESZKANIOWEJ  
SZCZEBŁA WOJEWÓDZKIEGO

I. WSTĘP

„Zagadnienie organizacji systemu spółdzielczego należy do bardzo skomplikowanych dziedzin życia społeczno-gospodarczego”<sup>1</sup>. Stworzenie sprawnego systemu organizacyjnego w spółdzielczości utrudnione jest na skutek oddziaływania następujących przyczyn:

a) konieczności jednoczesnego zapewnienia w tworzonych rozwiązaniach organizacyjnych możliwości skutecznej i żywotnej działalności samorządowej, racjonalności mikroekonomicznej oraz należytej efektywności makroekonomicznej;

b) zróżnicowanych warunków działania jednostek spółdzielczych w różnych dziedzinach życia gospodarczego, np. spółdzielczość zaopatrzenia i zbytu, spółdzielczość produkcyjna, spółdzielczość rolna, spółdzielczość oszczędnościowo-pożyczkowa, spółdzielczość mieszkaniowa itp.;

c) konieczności dostosowania rozwiązań organizacyjnych do zakresu i rozmiarów działalności gospodarczej jednostek spółdzielczych danego typu w poszczególnych okresach czasu; o tym, że rozmiary tej działalności mogą być w czasie bardzo zróżnicowane, dobitnie świadczą wielkość zadań realizowanych przez spółdzielczość mieszkaniową w poszczególnych okresach rozwoju Polski Ludowej;

d) konieczności dostosowania rozwiązań organizacyjnych do ogólnych założeń polityki społeczno-gospodarczej danego okresu.

\* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji Instytutu Ekonomiki Produkcji UŁ.

<sup>1</sup> K. Boczar, *Z najnowszej problematyki organizacji i zarządzania w polskiej spółdzielczości*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1974, nr 2.

Dalekim punktem odniesienia dla rozważań na temat ogniwa wojewódzkiego spółdzielczości mieszkaniowej może być zjednoczenie przemysłowe. Podobieństwo polega na tym, że w integracji pionowej zarówno zjednoczenie, jak i wojewódzkie ogniwo spółdzielcze zajmują miejsce pośrednie pomiędzy jednostką szczebla podstawowego i jednostką szczebla centralnego.

Na temat zadań i funkcjonowania zjednoczeń istnieje bogata literatura stworzona w oparciu o wieloletnie badania wielu autorów<sup>2</sup>. Tymczasem literatura poświęcona problematyce wojewódzkich związków spółdzielczych jest o wiele bardziej skąpa<sup>3</sup>. Specyfika spółdzielczości mieszkaniowej uniemożliwia przeniesienie na jej grunt dorobku teoretycznego i doświadczeń praktycznych — zarówno polskich, jak i zagranicznych — z zakresu koncentracji działalności gospodarczej w innych rodzajach spółdzielczości<sup>4</sup>. Tak więc poszukując odpowiedzi na pytanie, jak powinny być zorganizowane i na jakich zasadach powinny funkcjonować organy spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego, z braku rozważań teoretycznych należy w pierwszym rzędzie dokonać analizy rozwiązań dotychczas w tym zakresie stosowanych. Oceniając przydatność każdego z nich z punktu widzenia kryteriów już wymienionych, a w szczególności nieutrudniania sprawnej działalności samorządu oraz wysokiej efektywności mikro- i makroekonomicznej, można wyrobić sobie pewien przybliżony pogląd na temat najkorzystniejszego kształtu organizacyjnego i zasad funkcjonowania omawianego ogniwa.

Celowość badania retrospektywnego tego problemu można uzasadnić również tym, że cechą charakterystyczną naszego życia społeczno-gospodarczego jest niechęć do analizowania *ex post* rozwiązań, z których wcześniej zrezygnowano. Prowadzi to niekiedy do sięgania „ponownie do rozwiązań, których wadliwość ujawniła się już w okresach poprzednich. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być fakt, że na ogół z większym zainteresowaniem studiuje się rozwiązania sto-

---

<sup>2</sup> Por. m. in. T. Janusz, *Funkcje gospodarcze zjednoczeń przemysłowych*, Warszawa 1973, s. 53 i n.

<sup>3</sup> Jak mało uwagi poświęca się temu problemowi w publikacjach monograficznych i artykułowych, może świadczyć lektura m. in. następujących pozycji: K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1973; roczniki „Spółdzielczego Kwartalnika Naukowego” za ostatnie lata.

<sup>4</sup> Por. m. in.: J. Kleer, *O niektórych teoretycznych aspektach koncentracji działalności gospodarczej w spółdzielczości*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1975, nr 3; K. Boczar, *Koncentracja działalności gospodarczej w polskiej spółdzielczości handlowej a system zarządzania*, tamże.



sowane w innych krajach [...], niż analizuje się zakumulowane [...] doświadczenia własne"<sup>5</sup>.

## II. CHARAKTERYSTYKA ROZWIĄZAŃ Z LAT 1970—1975

Analizę zasad organizacji i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego rozpoczniemy od omówienia rozwiązań wprowadzonych w początku lat siedemdziesiątych. Wybór tego momentu rozpoczęcia analizy jest uzasadniony, gdyż w okresach wcześniejszych (lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte) funkcje i rozmiary działalności gospodarczej spółdzielczości mieszkaniowej były nieporównanie skromniejsze. Stąd również rozwiązania organizacyjne funkcjonujące w tamtych okresach dostosowane były do znacznie bardziej ograniczonych zadań i przyrównywanie ich do obecnych, a zwłaszcza przyszłych warunków działania i zadań spółdzielczości mieszkaniowej nie wydaje się celowe<sup>6</sup>.

W latach sześćdziesiątych oraz w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych ognia spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego zorganizowane były jako wojewódzkie oddziały CZSBM. Równolegle na terenie poszczególnych województw działały zakłady CZSBM. Były to Zakłady Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt” oraz Zakłady Usług Projektowych „Inwestprojekt”. Początkowo zakłady podporządkowane były Dyrekcji Zakładów CZSBM. Jednakże w roku 1971 Dyrekcję rozwiązano, natomiast zakłady „Inwestprojekt” podporządkowano właściwym terenowo oddziałom wojewódzkim CZSBM<sup>7</sup>.

Posunięcie to wzmocniło znaczenie oddziałów wojewódzkich CZSBM, które odtąd dysponowały pozostającą w ich gestii służbą projektową i inwestycyjną, rozszerzając dzięki temu zakres pełnionych przez siebie funkcji gospodarczych.

Powołaną uchwałą nr 26 z 7 V 1971 r. zmieniono również regu-

<sup>5</sup> J. Goryński, *Polityka budowlana w Polsce Ludowej*, Warszawa 1971, s. 169.

<sup>6</sup> Problematykę wojewódzkich ogniw spółdzielczości mieszkaniowej w latach sześćdziesiątych regulują m. in. następujące akty normatywne: uchwała nr 68 Zarządu CZSBM z 28 II 1962 r. w sprawie regulaminu oddziałów CZSBM, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1962, nr 6, poz. 51; zarządzenie wewnętrzne nr 4 Zarządu CZSBM z 26 II 1966 r. w sprawie zmiany regulaminów oddziałów CZSBM, tamże, 1966, nr 8, poz. 59.

<sup>7</sup> Uchwała nr 26 Zarządu CZSBM z 7 V 1971 r. w sprawie rozwiązania Dyrekcji Zakładów CZSBM, zmiany regulaminów oddziałów i zakładów CZSBM oraz zasad organizacji i gospodarki finansowej zakładów, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1971, nr 7, poz. 50.

laminy działania oddziałów wojewódzkich Związku oraz zakładów „Inwestprojekt”.

Nowy regulamin nakładał na oddziały Związku następujące obowiązki:

- rozwijanie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego na danym terenie;

- reprezentowanie interesów spółdzielni mieszkaniowych wobec władz terenowych oraz wojewódzkich ogniw organizacji społeczno-politycznych;

- koordynację oraz nadzór pracy jednostek spółdzielczości mieszkaniowej na danym terenie;

- udzielanie pomocy i opieki zrzeszonym spółdzielniom;

- prowadzenie lustracji spółdzielni.

Dyrektora oddziału, jego zastępców oraz głównego księgowego zatrudniać miał i zwalniać Zarząd CZSBM na podstawie opinii rady oddziału jako ogniw samorządu spółdzielczego.

Do prerogatyw rady oddziałowej należało ponadto zatwierdzanie planów działalności Zarządu oraz nadzorowanie działalności oddziału.

Aktem normatywnym wydanym również w dniu 7 V 1975 r. Zarząd CZSBM rozszerzył uprawnienia dyrektorów oddziałów CZSBM w stosunku do pracowników spółdzielczości mieszkaniowej, motywując to posunięciem dążeniem do zwiększenia operatywności działania jednostek organizacyjnych Związku<sup>8</sup>.

Bardzo istotną decyzją przełamującą wcześniejsze schematy i jednolitość w sposobie tworzenia i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego było umożliwienie spółdzielniom mieszkaniowym z terenu jednego województwa zrzeszania się w wojewódzkie związki spółdzielni<sup>9</sup>. We wstępie do powołanej uchwały nr 16 Rady CZSBM stwierdza się, iż podjęto ją „Stosownie do zaleceń VI Krajowego Zjazdu Delegatów Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego [...]”. Inicjatywa tego doniosłego posunięcia o charakterze zdecydowanie prospółdzielczym wyszła więc z „terenu”, od delegatów przybyłych z całego kraju na zjazd spółdzielczości mieszkaniowej i stanowiących wspólnie jej najwyższą władzę.

<sup>8</sup> Uchwała nr 28 Zarządu CZSBM z 7 V 1971 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów oddziałów CZSBM, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1971, nr 7, poz. 51.

<sup>9</sup> Uchwała nr 16 Rady CZSBM z 12 V 1973 r. w sprawie zasad zrzeszania się spółdzielni budownictwa mieszkaniowego w wojewódzkich związkach spółdzielni, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1973, nr 7, poz. 52.



Załącznikiem do uchwały były zasady, którym powinny odpowiadać statuty wojewódzkich związków spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Jednocześnie Zarząd CZSBM zobowiązany został do opracowania i opublikowania szczegółowego projektu statutu wojewódzkiego związku spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Projekt ten opublikowany został w uchwale nr 34 Zarządu CZSBM z dnia 19 V 1973 r.<sup>10</sup> W myśl postanowień w nim zawartych wojewódzki związek spółdzielni budownictwa mieszkaniowego miał posiadać osobowość prawną i być członkiem CZSBM. Celem wojewódzkiego związku spółdzielni budownictwa mieszkaniowego miało być:

- rozwijanie spółdzielczej działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej na danym terenie;
- udzielanie zrzeszonym spółdzielniom pomocy oraz koordynacja ich działań;
- czuwanie nad przestrzeganiem przez zrzeszone spółdzielnie praworządności oraz demokracji wewnątrzspółdzielczej;
- reprezentowanie interesów zrzeszonych spółdzielni wobec organów władzy i administracji państwowej;
- współdziałanie z wojewódzkimi organami władzy oraz instancjami organizacji społeczno-politycznych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności;
- analizowanie zapotrzebowania na mieszkania spółdzielcze na danym terenie;
- prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obsługi inwestycji i gospodarki zasobami mieszkaniowymi;
- prowadzenie działalności instruktażowo-propagandowej;
- prowadzenie lustracji.

Chociaż zakresy obowiązków wojewódzkiego oddziału CZSBM i wojewódzkiego związku spółdzielni budownictwa mieszkaniowego były, jak można zauważyć, podobne, to jednak wojewódzki związek był organem o zdecydowanie odmiennym charakterze niż wojewódzki oddział. Wojewódzki związek w przeciwieństwie do wojewódzkiego oddziału był elementem struktury spółdzielczej tworzonej oddolnie. Forma ta zakładała większą niezależność ognia wojewódzkiego od centrali Związku, co wyrażało się m. in. w prawie do mianowania dyrektora wojewódzkiego związku i jego zastępców przez radę wojewódzkiego związku (organ samorządu mieszkańców), a nie przez centralę Związku. Postanowienie to przydawało większego znaczenia ogniom samorządu spółdzielczego. Większa też była zakładana samo-

<sup>10</sup> Uchwała nr 34 Zarządu CZSBM z 19 V 1973 r. w sprawie projektu statutu wojewódzkiego związku spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1973, nr 7, poz. 53.

dzielność spółdzielni podstawowych. Statut wojewódzkiego związku spółdzielni przewidywał jedynie koordynację ich pracy, a nie, jak w przypadku statutu wojewódzkiego oddziału CZSBM, nadzór nad działalnością zrzeszonych spółdzielni.

Wydaje się, iż forma zrzeszenia spółdzielni jako ognia spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego była bardziej adekwatna do spółdzielczego sposobu gospodarowania niż forma wojewódzkiego oddziału centrali. Wojewódzkie związki zostały utworzone i funkcjonowały w latach 1973—1975 w niektórych tylko województwach. Ich ilość oraz okres działania były zbyt ograniczone, aby mogły wykazać w pełni swoje rzeczywiste wartości. Ewentualne pozytywne uogólnienia z ich działalności stanowiłyby ponadto dysonans wobec przeważających w tamtych latach tendencji do centralizacji i biurokratyzowania działalności spółdzielczości mieszkaniowej. Efektem tych negatywnych tendencji było rozwiązanie w 1975 r. zarówno wojewódzkich oddziałów, jak i wojewódzkich związków i powołanie na ich miejsce we wszystkich województwach wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych.

### III. EWOLUCJA SŁUŻB INWESTYCYJNO-PROJEKTOWYCH W SPÓŁDZIELCZOŚCI MIESZKANIOWEJ

Jednym z rodzajów działalności gospodarczej ściśle skorelowanej z organizacją wojewódzkich ogniw spółdzielczości mieszkaniowej była obsługa procesu inwestycyjnego oraz projektowanie. Problemy powstające w tej działalności dostarczyły istotnych przesłanek do lansowania poszczególnych koncepcji organizacji i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego. Celowe zatem wydaje się prześledzenie ewolucji zasad organizacji i funkcjonowania służb inwestycyjno-projektowych spółdzielczości mieszkaniowej dla ukazania, w jaki sposób trafne oraz nieprawidłowe założenia organizacji tych służb rzutowały na koncepcje organizacji i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego.

Momentem wyjściowym analizy jest przełom lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. W okresie tym służby inwestycyjne oraz służby projektowe spółdzielczości mieszkaniowej zorganizowane były w dwa oddzielne piony.

Służby inwestycyjne zorganizowane były w tym czasie w sieć Zakładów Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt” CZSBM. Mogły też być powoływane w ramach własnych służb techniczno-ekonomicznych spółdzielni podstawowych. Dopuszczano ponadto możliwość obsługi spół-



dzielczych inwestycji mieszkaniowych w systemie zastępstwa inwestycyjnego przez dyrekcje inwestycji miejskich<sup>11</sup>. Odnosny akt normatywny<sup>12</sup> w sposób szczegółowy określał podział zadań pomiędzy wymienionymi formami organizacyjnymi służby inwestycyjnej.

Przygotowanie inwestycji do realizacji miało być wykonywane przez Zakłady Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt”. Zakłady te miały również pełnić zastępstwo inwestycyjne w stosunku do spółdzielni prowadzących działalność inwestycyjną w rozmiarach do 35 mln zł nakładów inwestycyjnych rocznie. Jeżeli rozmiary rocznej działalności inwestycyjnej spółdzielni przewyższały tę kwotę, wówczas spółdzielnia była uprawniona do pełnienia obsługi inwestorskiej siłami własnej służby techniczno-ekonomicznej. Obowiązek nadzoru nad działalnością spółdzielczych służb inwestycyjnych oraz decydowania o formie obsługi procesu inwestycyjnego dla poszczególnych inwestycji spoczywał na wojewódzkich oddziałach CZSBM. W szczególności zgoda oddziału była wymagana na wykonywanie przez własne służby techniczno-ekonomiczne spółdzielni obsługi procesu inwestycyjnego. Oddział wojewódzki CZSBM zobowiązany był przed wydaniem zgody sprawdzić, czy liczba i kwalifikacje osób mających wykonywać te zadania, oraz stan organizacyjny służby spełniają warunki konieczne do prawidłowego sprawowania obsługi inwestycyjnej.

Do statutowego zakresu obowiązków Zakładów Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt” należało pełnienie na rzecz spółdzielni mieszkaniowych usług w zakresie:

- zastępstwa inwestorskiego;
- przygotowania i realizacji inwestycji;
- nadzoru inwestorskiego;
- nadzoru techniczno-ekonomicznego nad robotami budowlano-montażowymi realizowanymi systemem gospodarczym;
- wykonywania dokumentacji geologicznej i geodezyjnej;
- sporządzania danych wyjściowych do projektowania;
- sprawdzania jakości i kompletności dokumentacji technicznej<sup>13</sup>.

Organizacja służb inwestycyjnych w spółdzielczości mieszkaniowej w badanym okresie była zatem stosunkowo zróżnicowana, jednak da-

<sup>11</sup> Dyrekcje inwestycji miejskich były to jednostki pełniące funkcje zastępstwa inwestycyjnego w stosunku do ogółu inwestycji planu terenowego na danym terenie.

<sup>12</sup> Uchwała nr 29 Zarządu CZSBM z 7 IV 1970 r. w sprawie organizacji i zadań służb inwestycyjnych w spółdzielczości mieszkaniowej, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1970, nr 10, poz. 46.

<sup>13</sup> Uchwała nr 15 Zarządu CZSBM z 17 III 1969 r. w sprawie zakresu usług i wynagrodzenia za usługi wykonywane przez Zakłady Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt”, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1969, nr 9, poz. 48.

wały się już odczuć wyraźne tendencje do unifikacji tej służby oraz przejmowania głównego ciężaru obowiązków związanych z obsługą procesu inwestycyjnego ze szczebla centralnego przez szczebel wojewódzki.

Służby projektowe spółdzielczości mieszkaniowej zorganizowane były w analizowanym okresie w:

- Zakłady Projektowania „Inwestprojekt” CZSBM;
- pracownie projektowe w Zakładach Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt” CZSBM;
- pracownie projektowe w spółdzielniach budownictwa mieszkaniowego<sup>14</sup>.

Jednostkami głównymi były Zakłady Projektowania „Inwestprojekt”. Zakres ich obowiązków pogrupować można w trzy zbiory zadań:

I — typowe zadania biura projektowego (opracowywanie założeń techniczno-ekonomicznych i projektów technicznych oraz pełnienie nadzoru autorskiego);

II — zadania związane z obsługą procesu inwestycyjnego (nadzór i zastępstwo inwestycyjne);

III — zadania z zakresu tworzenia i wdrażania postępu w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym (studia nad postępowaniem w zakresie projektowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, wdrażanie nowoczesnych metod projektowania, analizowanie efektywności i nowoczesności rozwiązań projektowych).

Dwie pozostałe formy organizacyjne projektowania (pracownie projektowe w Zakładach Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt” oraz pracownie projektowe w spółdzielniach) mogły być tworzone jedynie za zgodą Zarządu CZSBM, w przypadkach gospodarczo uzasadnionych. Zakres ich obowiązków był ograniczony i obejmował jedynie sporządzanie założeń techniczno-ekonomicznych i projektów technicznych oraz dokonywanie adaptacji projektów typowych.

Organizacja służby projektowej, podobnie jak służby inwestycyjnej, była w rozpatrywanym okresie stosunkowo zróżnicowana. Możliwość korzystania z tej różnorodności była jednak bardzo ograniczona i uzależniona od pozytywnej decyzji organu spółdzielczości mieszkaniowej szczebla centralnego, tj. Zarządu CZBSM.

W połowie 1970 r. dyrektorzy wojewódzkich oddziałów CZBSM uzyskują kolejne uprawnienia w zakresie nadzoru nad obsługą i przebiegiem procesu inwestycyjnego w zrzeszonych spółdzielniach. Uchwa-

<sup>14</sup> Uchwała nr 19 Zarządu CZSBM z 15 II 1970 r. w sprawie tworzenia, organizacji i zasad działania jednostek projektowania spółdzielczości mieszkaniowej, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1970, nr 7—8, poz. 21.



lą Zarządu CZBSM<sup>15</sup> zostają oni zobowiązani do zatwierdzania list osób uprawnionych do sprawowania funkcji przewodniczących komisji odbiorów końcowych oraz do nadzorowania prawidłowości powoływania tych komisji.

W rok później wszystkie zakłady „Inwestprojekt” podporządkowane zostały właściwym terenowo oddziałom wojewódzkim CZBSM. W punkcie poprzednim wskazywaliśmy na znaczenie tej decyzji dla umocnienia rangi wojewódzkich ogniw spółdzielczości mieszkaniowej. W tym czasie dały jednak znać o sobie ujemne konsekwencje nadmiernej centralizacji odpowiedzialności za przebieg procesu inwestycyjnego na szczeblu wojewódzkim. Odsuwanie od procesu inwestycyjnego przyszłego użytkownika prowadzić musiało nieuchronnie do takich konsekwencji. Miały one swoje źródło w tym, że jedynie przyszły użytkownik jest autentycznie zainteresowany w sprawnym przebiegu procesu inwestycyjnego i wysokiej jakości zrealizowanego obiektu. Wspecjalizowana służba inwestycyjna szczebla wojewódzkiego nie jest tą kwestią równie mocno zainteresowana. Co więcej, pracownicy jej, premiowani od ilości i tempa realizacji zadań inwestycyjnych, mogli świadomie w sposób nierzetelny prowadzić nadzór procesu inwestorskiego oraz dokonywać odbiorów końcowych budynków z nadmiernym w stosunku do wykonawców liberalizmem.

Taka była geneza uchwały Zarządu CZBSM z marca 1972 r., zmieniającej sposób podejścia do zagadnienia odbiorów końcowych zrealizowanych budynków<sup>16</sup>. Odbiór ten miał, w myśl powoływanej uchwały, stać się domeną spółdzielni podstawowych. Rola ogniw wojewódzkiego miała ulec ograniczeniu.

W myśl nowych przepisów odbiór budynku miał być dokonywany przez osobę wyposażoną w pełnomocnictwo zarządu spółdzielni — przyszłego użytkownika na zasadzie jednoosobowej odpowiedzialności. Odbierającym miał być pracownik pełniący w tej spółdzielni funkcję kierownika lub zastępcy kierownika osiedla, w którym znajduje się odbierany obiekt, lub — w spółdzielniach o osiedlach gospodarczo nie wyodrębnionych — członek zarządu spółdzielni do spraw eksploatacji bądź inna osoba upoważniona przez zarząd spółdzielni. Osoba odbierająca miała prawo do korzystania z opinii rzeczoznawców.

<sup>15</sup> Uchwała nr 4 Zarządu CZBSM z 29 VI 1970 r. w sprawie przestrzegania obowiązujących zasad przy odbiorach końcowych i terminowego usuwania wad w obiektach spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, „Informacje i Komunikaty CZBSM” 1970, nr 12, poz. 59.

<sup>16</sup> Uchwała nr 34 Zarządu CZBSM z 24 III 1972 r. w sprawie odbiorów oraz usuwania w okresie rękojmi wad obiektów spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, „Informacje i Komunikaty CZBSM” 1972, nr 9, poz. 34.

Kolejnym przejawem tendencji do unifikacji organizacyjnej służb inwestycyjno-projektowych oraz do lokowania głównego ciężaru odpowiedzialności za procesy inwestowania w ogniach szczebla wojewódzkiego była uchwała nr 54 Zarządu CZBSM z czerwca 1974 r.<sup>17</sup> Określała ona, że spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego powinny realizować inwestycje poprzez Zakłady Usług Inwestycyjnych i Projektowania — „Inwestprojekt” (powstałe z połączenia Zakładów Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt” oraz Zakładów Projektowania „Inwestprojekt”), którym powierzane będzie sprawowanie zastępstwa inwestorskiego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach za zgodą dyrektora wojewódzkiego oddziału CZBSM lub przewodniczącego zarządu wojewódzkiego związku spółdzielni mieszkaniowych spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego mogły zlecać obsługę inwestorską innej jednostce bądź prowadzić ją we własnym zakresie.

Wykluczono zatem na mocy powoływanej uchwały możliwość realizacji obsługi inwestorskiej siłami własnymi spółdzielni podstawowych, traktując taką ewentualność wyłącznie jako przypadek szczególny. Uprawnienia do wydawania zezwoleń na samodzielną obsługę inwestorską przez spółdzielnię podstawową sędowano ze szczebla centralnego (Zarząd CZBSM) na szczebel wojewódzki.

Podsumowując trendy występujące w organizacji służb inwestycyjno-projektowych spółdzielczości mieszkaniowej w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych, należy wskazać na dwie dominujące tendencje.

Pierwsza polegała na organizacyjnym łączeniu tych służb w ramach Zakładów Usług Inwestycyjnych i Projektowania „Inwestprojekt”. Była to tendencja w zasadzie słuszna.

Druga tendencja wyrażała się w dążeniu do zlokalizowania odpowiedzialności za proces inwestycyjny na szczeblu wojewódzkim na zasadzie obligatoryjnego (z pewnymi wyjątkami) zastępstwa inwestycyjnego. Tendencji tej nie można już ocenić równie jednoznacznie, gdyż obok potencjalnych korzyści, jakie zawsze mogą wynikać z działalności prowadzonej na dużą skalę (wysoka jakość i niskie koszty świadczonych usług oraz efektywne wykorzystanie kadr), niosła ona szereg zagrożeń mających swoje źródło w odsunięciu przyszłego użytkownika od wpływu na przebieg procesu inwestycyjnego. Stąd też w badanym okresie zaobserwowaliśmy również odstępstwo od tej generalnej tendencji wyrażone w uchwale Zarządu CZBSM czyniącej

---

<sup>17</sup> Uchwała nr 54 Zarządu CZBSM z 14 VI 1974 r. w sprawie zakresu działania i zadań służb inwestorskich, „Informacje i Komunikaty CZBSM” 1974, nr 7, poz. 71.



pracownika spółdzielni podstawowej odpowiedzialnym za końcowy odbiór budynku.

Wyprzedzając rozważania zamieszczone w punkcie następnym, należy zauważyć, iż dążenie do centralizacji obsługi inwestycyjnej na szczeblu wojewódzkim zostało w latach następnych uwieńczone przyjęciem rozwiązania krańcowego. Ogniom wojewódzkim spółdzielczości mieszkaniowej miano bowiem nadać rangę już nie tylko obligatoryjnego zastępcy inwestycyjnego, ale wręcz inwestora bezpośredniego inwestycji mieszkaniowych realizowanych dla zrzeszonych spółdzielni. Zadania związane z obsługą inwestycyjno-projektową inwestycji mieszkaniowych realizować będą w latach 1975—1980 Zakłady Usług Inwestycyjnych i Projektowania „Inwestprojekt” lub wydziały obsługi inwestycji działające w charakterze pionów inwestycyjnych wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych. Wprowadzenie w życie tej formuły obsługi procesu inwestycyjnego zamyka — jak dotąd — określony etap ewolucji służb inwestycyjno-projektowych, którego geneza w nawiązaniu do roli ognia wojewódzkiego spółdzielczości mieszkaniowej została tu omówiona.

#### IV. GENEZA I PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA WOJEWÓDZKICH SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH

U podstaw koncepcji utworzenia wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych leżała teza, która w sposób następujący sformułowana została na początku 1975 r. przez Ryszarda Jajszczyka, jednego z głównych teoretyków i działaczy spółdzielczości mieszkaniowej: „zadania, jakie realizuje spółdzielczość mieszkaniowa, dzielą się na dwie grupy: a) nie dające się koncentrować, których wykonanie musi być organizowane w skali poszczególnych osiedli (zespołów mieszkaniowych); są to zadania związane z eksploatacją i obsługą administrowanych zasobów mieszkaniowych, wykonawstwem podstawowych robót konserwacyjno-remontowych, działalnością społeczno-wychowawczą i kulturalno-oświatową; b) wymagające koncentracji i koordynacji daleko szerszej niż w skali nawet wielkich spółdzielni; są to zadania związane z obsługą procesu inwestycyjnego, rozdziałem mieszkań, organizowaniem wykonawstwa poważniejszych robót remontowych, transportem i zaopatrzeniem, automatyzacją ewidencji operacji gospodarczych. [...] Pożądane byłoby rozważenie możliwości dekoncentracji bezpośredniego zarządzania zasobami mieszkaniowymi przez powoływanie spółdzielni jednoosiedlowych (w\*zasadzie do 2000 mieszkań) przy równo-

czesnej koncentracji pionowej świadczenia usług specjalistycznych na rzecz tych spółdzielni"<sup>18</sup>.

Równie istotne znaczenie miała druga przesłanka powołania ogniw wojewódzkich o bardzo szerokim zakresie kompetencji, jakimi miały być spółdzielnie wojewódzkie. Były to mianowicie dominujące w połowie lat siedemdziesiątych tendencje do koncentracji i centralizacji decyzji. Występowały one również np. w zakresie organizacji przemysłu i budownictwa, gdzie szczególnie ważną rolę w tym okresie przyznano zjednoczeniom i kombinatom (koncepcja wielkich organizacji gospodarczych).

W świetle tych dwóch istotnych przesłanek merytorycznych konieczność dostosowania organizacji spółdzielczości mieszkaniowej do nowego podziału administracyjnego kraju jawi się jako przesłanka o charakterze podrzędnym, natury formalnej. Niemniej uchwała Rady CZSBM powołująca do życia wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe na tę właśnie przesłankę się powoływała<sup>19</sup>. W załączniku do cytowanej uchwały sformułowano zasady, którym powinny odpowiadać statuty wojewódzkich spółdzielni budownictwa mieszkaniowego.

Aktem o charakterze wykonawczym wobec omówionej uchwały Rady Związku była uchwała nr 26 Zarządu CZSBM z 26 VI 1975 r. w sprawie organizacji wojewódzkich spółdzielni budownictwa mieszkaniowego<sup>20</sup>. Zawarto w niej ramowy statut spółdzielni wojewódzkiej, wytyczne w sprawie jej organizacji wewnętrznej oraz wytyczne w sprawie zasad i trybu organizowania tych jednostek. Jak wynikało z tych postanowień, wojewódzka spółdzielnia mieszkaniowa miała: reprezentować zrzeszone spółdzielnie wobec terenowych organów władzy i administracji państwowej, koordynować działalność zrzeszonych spółdzielni, prowadzić działalność gospodarczą w zakresie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego i gospodarki zasobami mieszkaniowymi oraz udzielać zrzeszonym spółdzielniom wszechstronnej pomocy w ich bieżącej działalności.

Organami spółdzielni wojewódzkiej były: walne zgromadzenie, rada i zarząd.

Podstawowymi komórkami organizacyjnymi miały być zakłady i wydziały. Wydziały i samodzielne stanowiska pracy miały być zgru-

<sup>18</sup> R. Jajszczyk, *O niektórych problemach rozwoju spółdzielczej gospodarki zasobami mieszkaniowymi*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1975, nr 1.

<sup>19</sup> Uchwała nr 13 Rady CZSBM z 26 VI 1975 r. w sprawie ustalenia zasad statutowych i organizowania wojewódzkich spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 9, poz. 49.

<sup>20</sup> „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 9, poz. 49.



powane w trzech pionach — ogólnoorganizacyjnym, ekonomiczno-finansowym i technicznym.

Pozostałe kwestie normujące sposób funkcjonowania powoływanych organizacji spółdzielczości mieszkaniowej uregulowane zostały odrębnymi przepisami<sup>21</sup>.

Zadania spółdzielni wojewódzkich w zakresie reprezentowania i koordynacji zrzeszonych spółdzielni sprecyzowała uchwała wydana w parę miesięcy później<sup>22</sup>.

W początkowej części tej uchwały znalazło się symptomatyczne zdanie: „Wojewódzkie spółdzielnie realizują politykę społeczno-gospodarczą wojewodów oraz współdziałają z urzędami wojewódzkimi, prezydentami i naczelnikami miast oraz gmin [...]”. Tak więc naczelnym zadaniem wojewódzkiej spółdzielni mieszkaniowej miała być realizacja polityki społeczno-gospodarczej wojewodów i innych przedstawicieli terenowych władzy państwowej. Była to, rzecz jasna, koncepcja słuszna, jednakże z braku akapitu mówiącego o realizacji przez spółdzielnie wojewódzkie także dezyderatów organów samorządu spółdzielczego rodziła krytyczną refleksję o niedostatecznym uwzględnieniu istoty spółdzielczej formy gospodarowania.

W omawianej uchwale imiennie określone zostały funkcje wojewódzkiej spółdzielni wobec zrzeszonych w niej spółdzielni podstawowych. Były one następujące:

- a) przekazywanie wskaźników i limitów gospodarczo-finansowych do opracowywania planów gospodarczo-finansowych przez spółdzielnie;
- b) akceptacja projektów planów gospodarczo-finansowych spółdzielni;
- c) rozdzielanie materiałów, maszyn i urządzeń oraz środków transportu;
- d) ustalanie planów rozdziału mieszkań spółdzielczych;

<sup>21</sup> Są to następujące akty prawne: uchwała nr 14 Rady CZSBM z 26 VI 1975 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej wojewódzkich spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 9, poz. 47, uchwała nr 74 Zarządu CZSBM z 19 IX 1975 r. w sprawie ramowego regulaminu rady wojewódzkiej spółdzielni mieszkaniowej, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 11, poz. 60; uchwała nr 108 Zarządu CZSBM z 24 XI 1975 r. w sprawie zbycia Zakładów Projektowania i Usług Inwestycyjnych „Inwestprojekt” CZSBM na rzecz wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 13, poz. 78.

<sup>22</sup> Uchwała nr 106 Zarządu CZSBM z 17 XI 1975 r. w sprawie zadań wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych w zakresie reprezentowania i koordynacji działań zrzeszonych w nich spółdzielni, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 13, poz. 77.

e) zapewnianie zgodności działania spółdzielni z planami gospodarczo-finansowymi i planami rozdziału mieszkań spółdzielczych;

f) opiniowanie wniosków o celowości założenia spółdzielni i treści jej statutu oraz o celowości wprowadzenia zmian w statutach spółdzielni;

g) występowanie z przyczyn określonych ustawą z wnioskami:

— o zwoływanie walnych zgromadzeń przez spółdzielnie oraz zamieszczanie określonych spraw w porządku obrad walnego zgromadzenia;

— o uchylanie uchwał walnych zgromadzeń i rad spółdzielni;

— w sprawach dotyczących likwidacji bądź upadłości spółdzielni;

— o odwołanie członków zarządu spółdzielni;

h) prowadzenie polityki kadrowej m. in. przez podejmowanie decyzji w porozumieniu z radami spółdzielni w sprawach obsady kadrowej stanowisk kierowniczych spółdzielni oraz ustalania wysokości wynagrodzeń, premii nagród dla kierownictwa;

i) występowanie z wnioskami o nadanie odznaczeń państwowych i spółdzielczych dla pracowników i działaczy zrzeszonych spółdzielni.

Jak można wywnioskować z przytoczonej listy uprawnień, spółdzielnia wojewódzka uzyskiwała bardzo poważną władzę nad zrzeszonymi w niej spółdzielniami podstawowymi. Uprawnienia te były teoretycznie równe prerogatywom najwyższych organów samorządu spółdzielczego spółdzielni podstawowych, tzn. walnych zgromadzeń i rad spółdzielni. W praktyce były one nawet wyższe, gdyż spółdzielnia wojewódzka dysponowała pewnymi instrumentami oddziaływania na spółdzielnie podstawowe, których pozbawione były ogniwa samorządowe tych spółdzielni. Wojewódzka spółdzielnia rozdzielać bowiem miała pomiędzy zrzeszone spółdzielnie materiały, maszyny i urządzenia oraz środki transportowe, co w sytuacji notorycznego niedostatku tych dóbr bardzo podnosiło jej rangę jako ich dystrybutora.

Spółdzielnia wojewódzka upodabniała się ponadto do tzw. ogniw pośrednich w sektorze państwowym, stając się przekaźnikiem limitów i wskaźników planistycznych ze szczebla centrali na szczebel jednostki podstawowej oraz strażnikiem dyscypliny w ich przestrzeganiu. Wprowadzenie takiego mechanizmu sterowania działalnością gospodarczą spółdzielni mieszkaniowej również pozostawało w sprzeczności z istotą spółdzielczej formy gospodarowania.

Kolejnym aktem prawnym, zwiększającym stopień ingerencji wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych w działalność gospodarczą spółdzielni podstawowych, nałożono na te ostatnie obowiązek uzyskiwania zgody spółdzielni wojewódzkiej na przyjmowanie zleceń zewnętrznych



na usługi własnego zakładu remontowo-budowlanego<sup>23</sup>. Tak daleko idące wzmocnienie roli ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego, i to kosztem samodzielności spółdzielni podstawowych, zrodziło wśród działaczy spółdzielczych szereg oporów. Świadectwem ich istnienia jest pismo okólne Zarządu CZSBM wyjaśniające spółdzielniom wojewódzkim, że ich obiekcje wobec zasadności ingerowania w kluczowe aspekty działalności spółdzielni podstawowych są — w świetle nadanych im uprawnień — nieuzasadnione<sup>24</sup>. Wiele daje do myślenia fakt, że w owym piśmie okólnym mowa jest wyłącznie o wątpliwościach spółdzielni wojewódzkich, a więc ogniw w nowym układzie uprzywilejowanego. Można się domyślać, że w spółdzielniach podstawowych, których zakres samodzielności uległ znacznemu ograniczeniu, wątpliwości te były o wiele silniejsze.

Uzupełnieniem zespołu aktów prawnych określających zasady organizacji i funkcjonowania wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych były dwie uchwały precyzujące zakres i sposób realizowania przez te ogniw spółdzielczości mieszkaniowej funkcji o charakterze gospodarczym<sup>25</sup>.

Pierwsza ze wspomnianych uchwał normowała zakres działalności gospodarczej wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych następująco:

— realizowanie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego i własnych inwestycji niemieszkaniowych (inwestycje spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego realizowane miały być przez spółdzielnię wojewódzką jako inwestora bezpośredniego)<sup>26</sup>;

— wykonawstwo robót remontowo-budowlanych, usług transportowych, usług w zakresie zaopatrzenia materiałowego, usług inwestorskich i projektowych i innych robót i usług;

<sup>23</sup> Pismo okólne nr 22 Zarządu CZSBM z 28 XI 1975 r. w sprawie usprawnienia działalności zakładów wykonawstwa własnego w spółdzielniach budownictwa mieszkaniowego, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 14, poz. 85.

<sup>24</sup> Pismo okólne nr 11 Zarządu CZSBM z 15 VII 1976 r. w sprawie wykładni uchwały nr 106 Zarządu CZSBM z 17 XI 1975 r. w sprawie zadań wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych w zakresie reprezentowania i koordynacji działań zrzeszonych w nich spółdzielni, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1976, nr 10, poz. 64.

<sup>25</sup> Są to następujące uchwały: uchwała nr 14 Rady CZSBM z 29 VI 1975 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych (jednolity tekst), „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1977, nr 22, poz. 10; uchwała nr 79 Zarządu CZSBM z 22 XI 1976 r. w sprawie organizacji jednostek wykonawstwa własnego wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1977, nr 12, poz. 51.

<sup>26</sup> Uchwała nr 110 Zarządu CZSBM z 24 XI 1975 r. w sprawie zadań i zakresu działania służb inwestycyjnych, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1975, nr 13, poz. 80.

- prowadzenie na rzecz zrzeszonych spółdzielni powierniczo działalności gospodarczej i pozagospodarczej;
- rejestracja zapotrzebowania na mieszkania spółdzielcze;
- prowadzenie działalności szkoleniowej i socjalnej oraz świadczenie innych usług pozagospodarczych na rzecz zrzeszonych spółdzielni.

Druga uchwała nakazywała zorganizowanie w spółdzielniach wojewódzkich jednostek wykonawstwa własnego mających jako podstawowe zadania:

- kompleksową realizację budownictwa jednorodzinnego;
- wykonywanie remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych;
- wykonywanie uzupełniających robót inwestycyjnych, jak roboty drogowe, chodniki, drobne formy architektury, zieleni itp.;
- świadczenie scentralizowanych usług z zakresu zaopatrzenia materiałowego, transportu i sprzętu zmechanizowanego oraz konserwacji dźwigów osobowych, zbiorczych anten radiowo-telewizyjnych itp.;
- świadczenie usług na rzecz mieszkańców.

W okresie późniejszym dopuszczono możliwość realizowania usług wymienionych w punkcie przedostatnim przez główne zakłady wyznaczonych spółdzielni podstawowych<sup>27</sup>.

Podsumowując uwagi o wojewódzkich spółdzielniach mieszkaniowych można stwierdzić, iż zorganizowane w myśl tej formuły ogniwa spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego były jednostkami administracyjno-gospodarczymi o bardzo szerokich uprawnieniach. W szczególności spółdzielnie wojewódzkie:

- a) przekazywały spółdzielniom podstawowym limity i wskaźniki planistyczne, występując tym samym w podobnej roli, jak inne ogniwa pośrednie działające w systemie nakazowo-rozdzielczym;
- b) sprawowały wobec zrzeszonych spółdzielni bardzo istotne funkcje władcze z ingerencją w obsadę stanowisk kierowniczych w tych spółdzielniach włącznie;
- c) prowadziły działalność gospodarczą zarówno na rzecz spółdzielni zrzeszonych, jak i o charakterze autonomicznym (realizacja budownictwa jednorodzinnego).

Funkcjonowanie ogniwa pośredniego (wojewódzkiego) zorganizowanego w taki sposób było źródłem istotnych rozbieżności z podstawowymi zasadami spółdzielczego gospodarowania, tzn. samodzielnością spółdzielni podstawowych oraz zasadę gospodarowania grupowego. Depre-

<sup>27</sup> Uchwała nr 4 Rady i Zarządu CZSBM z 18 IV 1978 r. w sprawie wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju sieci spółdzielni eksploatacyjnych, „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1978, nr 9, poz. 38.



cjacji ulec musiała w takim układzie faktyczna rola ogniw samorządu mieszkańców poszczególnych szczebli.

W tej sytuacji oczekiwanie, iż spółdzielnie mieszkaniowe dzięki nowemu podziałowi zadań pomiędzy szczebel wojewódzki i podstawowy będą mogły skoncentrować się na gospodarce zasobami mieszkaniowymi i działalności społeczno-wychowawczej<sup>29</sup>, co miało być środkiem do lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców, nie sprawdziło się w sposób jednoznaczny.

## V. AKTUALNE KONCEPCJE I KIERUNKI ZADAŃ

Ożywiona dyskusja społeczna podjęta w ramach socjalistycznej odnowy bardzo szybko wykazała, iż „element składowy nadbudowy organizacyjnej spółdzielczości mieszkaniowej”<sup>29</sup>, jakim były wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe, wymaga przekształceń.

W dyskusji tej scharakteryzowane zostały główne powody centralizacji zarządzania w spółdzielczości mieszkaniowej<sup>30</sup>. Wskazywano w niej, iż z dwóch funkcji wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych, tj. koordynacyjno-nadzorczej i usługowej, przeważała w dotychczasowym okresie pierwsza. Obecnie wśród zadań ewentualnego ogniw wojewódzkiego spółdzielczości mieszkaniowej dominować musi funkcja druga<sup>31</sup>. W wypowiedzi o charakterze bardziej pogłębionym stwierdzono: „nie do pogodzenia z właściwie pojętą spółdzielczością jest stosowanie wobec niej odgórnego, szczegółowego i dyrektywnego planowania oraz stosunek hierarchicznej zależności w strukturze organizacji i związków spółdzielczych, a także pomiędzy nimi. Dysfunkcjonalne dla właściwie pojętej działalności spółdzielczej musi okazać się upodabnianie struktur organizacyjnych spółdzielni i ich związków do struktur państwowych. Inne też muszą być formy i metody działania [...]”<sup>32</sup>.

Konieczność zmian w sposobie organizacji i funkcjonowania ogniw wojewódzkich spółdzielczości mieszkaniowej znalazła również potwier-

<sup>28</sup> Stanowisko będące wyrazem takich oczekiwań znaleźć można w uchwale VII Krajowego Zjazdu Delegatów Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego z 29 X 1977 r. w sprawie kierunków rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej do 1980 r., „Informacje i Komunikaty CZSBM” 1977, nr 14—15, poz. 60.

<sup>29</sup> R. Jajszczyk, *Gospodarka mieszkaniowa*, Warszawa 1979, s. 24.

<sup>30</sup> R. Piotrowski, *Tezy i model*, „Domy Spółdzielcze” 1980, nr 11.

<sup>31</sup> Por. wypowiedź J. Gołaczewskiego w dyskusji *Sami o swoich sprawach*, „Domy Spółdzielcze” 1980, nr 11.

<sup>32</sup> A. Piekara, *Czy spółdzielczość jest potrzebna?*, „Domy Spółdzielcze” 1980, nr 10.

dzenie w wypowiedziach jej przedstawicieli — Ryszarda Jajszczyka i Stanisława Kukuryki.

S. Kukuryka w wywiadzie dla „Życia Warszawy” stwierdził, co następuje: „CZSBM także obecnie przychyła się do zdania, że spółdzielnie podstawowe powinny być inwestorem swego programu mieszkaniowego i same decydować, czy utrzymywać własną służbę inwestorską, czy też zlecić te zadania innym ogniwom. Nie wykluczam też sytuacji, że mogą mieć własnych projektantów, jeśli się im to opłaci”<sup>33</sup>.

W artykule niniejszym wykazano, że władze spółdzielczości mieszkaniowej od lat dążyły do unifikacji i centralizacji na szczeblu wojewódzkim swojej służby inwestycyjno-projektowej. Stanowisko sformułowane w cytowanej wypowiedzi przez prezesa Zarządu CZSBM jest świadectwem zdecydowanego zarzucenia tych koncepcji.

We wspomnianym wywiadzie dla „Życia Warszawy” zawarta jest również symptomatyczna wypowiedź R. Jajszczyka, wiceprzewodniczącego Zarządu CZSBM, na temat przyszłości wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych: „Jeżeli chodzi o wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe [...], to jesteśmy zdania, że w pewnym okresie były one nader pożyteczne, umacniały bowiem gospodarczo cały nasz ruch. Ta struktura wywoływała jednak poważne tarcia wewnątrz samej spółdzielczości. Obecnie [...] uznajemy potrzebę zmiany funkcji i roli spółdzielni wojewódzkich”.

R. Jajszczyk w innej publikacji formułuje swój pogląd na temat podziału ról pomiędzy spółdzielniami podstawowymi oraz szczeblem wojewódzkim. „Najpilniejsze jest przywrócenie spółdzielniom podstawowym pełnej samodzielności w sprawach składających się na całość procesu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków, a więc pełnienia funkcji:

- bezpośredniego inwestora budownictwa mieszkaniowego,
  - dysponenta i zarządcy zasobów mieszkaniowych,
  - inspiratora i organizatora działalności społeczno-wychowawczej [...]
- <sup>34</sup>

Uzasadnione byłoby zastąpienie wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych przez „wojewódzkie związki spółdzielni jako dobrowolne [wyróżn. A.B., B.M.] zrzeszenia, których głównym zadaniem jest: reprezentowanie interesów zrzeszonych spółdzielni wobec władz lokalnych, sprawowanie funkcji koordynacyjno-nadzorczych oraz udzielanie pomocy w wykonywaniu ich zadań statutowych. Działalność gospodar-

<sup>33</sup> „Życie Warszawy” nr 273 z 20 XI 1980 r.

<sup>34</sup> R. Jajszczyk, *Spółdzielczość mieszkaniowa — nadzieje i możliwości*, Warszawa 1981, s. 54—55.



czo-usługowa spółdzielni powinna być prowadzona przez jednostki podstawowe<sup>35</sup>.

Tezy o podobnie nowatorskim i odmiennym od dotychczasowych tendencji charakterze znaleźć można w opublikowanym przez centralę Związku materiałach<sup>36</sup>. W zakresie poruszanego w niniejszej publikacji zagadnienia podziału zadań pomiędzy spółdzielnie podstawowe i wojewódzkie ognia spółdzielczości mieszkaniowej w materiałach tych proponowane są następujące rozwiązania.

Służby inwestycyjno-projektowe powinny być zorganizowane jako spółdzielnie osób prawnych, zrzeszające spółdzielnie, na rzecz których świadczone są usługi inwestycyjno-projektowe (wariant I), lub zakłady jednostek spółdzielczych szczebla wojewódzkiego (wariant II) nadzorowane przez radę zleceńodawców złożoną z przedstawicieli obsługiwanych spółdzielni.

Zakłady własnego wykonawstwa budowlanego proponuje się zorganizować jako zakłady międzyspółdzielcze, utworzone na podstawie porozumienia między zainteresowanymi spółdzielniami przy jednej z nich (wariant I), jako spółdzielnie osób prawnych zrzeszające spółdzielnie, na rzecz których świadczone są usługi budowlane (wariant II), lub jako zakłady szczebla wojewódzkiego nadzorowane przez radę zleceńodawców (wariant III).

W miastach, w których działa kilka spółdzielni, sugeruje się stworzenie warunków do rejestracji kandydatów w jednym miejscu oraz skoordynowanego w skali miasta rozdziału mieszkań.

Dla realizacji zadań przekraczających indywidualne możliwości poszczególnych spółdzielni (np. wykonawstwo bardziej skomplikowanych robót remontowo-modernizacyjnych, transport i zaopatrzenie, serwis techniczny maszyn i urządzeń) powinna być rozwijana kooperacja gospodarcza między spółdzielniami. Jest ona możliwa według jednego z trzech wariantów: specjalizacji zakładów wybranych spółdzielni (wariant I), tworzenia międzyspółdzielczych jednostek gospodarczych jako spółdzielni osób prawnych (wariant II), tworzenie zakładów spółdzielczych szczebla wojewódzkiego (wariant III).

Wyeliminowana powinna być administracyjna ingerencja w działalność organów samorządu spółdzielni, a w szczególności ingerencja w stosunki spółdzielni z innymi jednostkami gospodarki społecznej oraz w tryb obsady stanowisk kierowniczych.

Na temat jednostek spółdzielczych szczebla wojewódzkiego *Materiały* wypowiadają się następująco.

<sup>35</sup> Tamże, s. 60.

<sup>36</sup> *Materiały do dyskusji o podstawowych zasadach działania spółdzielczości mieszkaniowej*, Warszawa 1981.

Zadaniem jednostki spółdzielczej szczebla wojewódzkiego powinno być:

— reprezentowanie interesów spółdzielni mieszkaniowych z terenu danego województwa wobec władz terenowych;

— koordynacja poczynań społeczno-gospodarczych spółdzielni;

— instruktaż i opieka merytoryczna nad działalnością spółdzielni;

— ewentualne prowadzenie działalności usługowo-gospodarczej.

Jednostki spółdzielcze szczebla wojewódzkiego powinny być organizowane jako wojewódzkie związki spółdzielni mieszkaniowych (wariant I) lub wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe (wariant II).

Przynależność spółdzielni mieszkaniowych do jednostek szczebla wojewódzkiego (tak wojewódzkiego związku spółdzielni, jak i wojewódzkiej spółdzielni mieszkaniowej) powinna być **d o b r o w o l n a**.

## VI. ZAKOŃCZENIE

Analiza problematyki organizacji i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego pozwoliła skonstatować, iż zarówno w głoszonych na ten temat poglądach, jak i we wprowadzanych w życie rozwiązaniach występowała duża zmienność. Tendencje tych zmian wyznaczane były przez trendy występujące w życiu społeczno-gospodarczym kraju. Istnienie tej funkcyjnej zależności, aczkolwiek nie pozbawione konsekwencji dodatnich, budzić jednak musi również refleksję krytyczną. Wątpliwości krytyczne dotyczą stwierdzonego braku pełnej samodzielności spółdzielczości mieszkaniowej w rozwiązywaniu swoich wewnętrznych problemów organizacyjno-funkcjonalnych. Zmiany omawiane w artykule miały charakter głównie rozwiązań wtórnych wobec zjawisk społeczno-gospodarczych zachodzących poza spółdzielczością mieszkaniową. Zatem skoro główne powody zmian w zasadach organizacji i funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej nie wynikały z przesłanek tkwiących w samej spółdzielczości mieszkaniowej, lecz źródłem ich były zjawiska wobec spółdzielczości zewnętrzne, to sytuacji takiej nie można ocenić pozytywnie. Niezależnie bowiem od zmieniającej się sytuacji zewnętrznej spółdzielczość mieszkaniowa ma do rozwiązania długą listę tych samych, od dawna oczekujących optymalnych i adekwatnych rozwiązań problemów. I właśnie wychodzenie naprzeciw tym immanentnym problemom powinno dyktować główne kierunki przemian organizacyjno-funkcjonalnych. Stwierdzenie to można uznać za pierwszy wniosek generalny płynący z niniejszych rozważań.

Drugi wniosek generalny można zamknąć w stwierdzeniu, iż roz-



wiązania organizacyjno-funkcjonalne w spółdzielczości mieszkaniowej powinny w każdym przypadku uwzględniać szczególne cechy spółdzielczej formy gospodarowania. Tylko wówczas bowiem stworzone zostaną szanse na pełne uaktywnienie społeczne olbrzymiej rzeszy lokatorów domów spółdzielczych oraz kandydatów spółdzielni mieszkaniowych zrzeszonych i działających w organach samorządów mieszkańców różnych szczebli.

W problematyce organizacji i funkcjonowania ogniw wojewódzkich spółdzielczości mieszkaniowej dostrzec można zagadnienia podniesione w dwóch poprzednich konkluzjach. Tendencje do „uspółdzielnienia” tego ognia, wyrażone przez VI Zjazd Delegatów Spółdzielczości Mieszkaniowej w 1973 r., zostały bardzo szybko ograniczone przez dążenie do centralizacji i unifikacji oraz nadanie spółdzielczości mieszkaniowej cech wziętych ze sfery gospodarki państwowej. Efektem tych negatywnych dla ruchu spółdzielczego tendencji było powołanie w 1975 r. wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych, które w sposób zdecydowanie zbyt daleko idący ingerowały w samodzielne decyzje spółdzielni podstawowych, mając prerogatywy równe, a w praktyce nawet wyższe od uprawnień najwyższych ogniw samorządowych spółdzielni podstawowych. Nic dziwnego, że gdy tylko warunki zewnętrzne na to zezwoliły, spółdzielczość mieszkaniowa zaczęła uwalniać się od tego gorsetu zbyt sztywnych i nieadekwatnych wobec specyfikacji jej działania rozwiązań.

Konkluzja ostatnia płynąca z niniejszych rozważań jest następująca: spółdzielczość mieszkaniowa jest ruchem o wielkim znaczeniu gospodarczym i społecznym. Wszelkie decyzje nietrafne dotyczące zasad jej organizacji i funkcjonowania powodują zatem szereg wymiernych i niewymiernych ujemnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych. Wszelkie zatem decyzje tego typu powinny być oparte o analizę jak największej liczby przesłanek. Istotnym źródłem tych przesłanek, i to o charakterze zobiektywizowanym, powinny być badania naukowe. Duża skala zjawisk i procesów zachodzących w spółdzielczości mieszkaniowej w pełni uzasadnia celowość ich analizy i opisu na poziomie badawczym. Tymczasem badając problematykę ogniw wojewódzkich spółdzielczości mieszkaniowej można stwierdzić, iż ten ważny problem nie został wystarczająco wnikliwie opracowany. Opinie na ten temat, jakie można znaleźć w dostępnej nam literaturze, częściowo cytowane lub powoływane w niniejszej publikacji, mają w większości przypadków charakter spostrzeżeń jednostkowych. Są to zatem stwierdzenia subiektywizujące o walorze tym bardziej ograniczonym, że osoby, które je formułują, zainteresowane są często w preferowaniu określonych rozwiązań. Tak więc obiektywna ocena działalności wojewódzkich spół-

- dzielni mieszkaniowych trudna jest — *ex post* — do jednoznacznego przeprowadzenia. Trudno dzisiaj stwierdzić, które z mankamentów jej funkcjonowania były wynikiem wadliwych założeń, a które wynikały ze złej pracy kadry w tych ogniwach działającej. Postulat obserwacji i bieżącej oceny za pomocą instrumentów badawczych poszczególnych aspektów działalności spółdzielczości mieszkaniowej skierowany jest pod adresem centrali Związku. Animowanie badań przydatnych całemu ruchowi spółdzielczości mieszkaniowej uznać należy za jedno z niezbywalnych zadań jego centralnego ogniw.